

平成 22 年 4 月 2 日
貸金業制度 P T

改正貸金業法の完全施行について（案）

改正貸金業法は、多重債務問題が深刻な社会問題化したこと等を受けて、平成 18 年 12 月に、国会において全会一致の賛成により成立した。同法は、貸し手への適切な規制を通じて新たな多重債務者の発生を防ぐ一方で、急激な与信の引締め等が生じないように段階的に施行されてきた。

そうした中で、同法は本年 6 月までの完全施行に向けて、その附則において、「改正後の規定を円滑に実施するために講ずべき施策の必要性の有無について検討を加え、その検討結果に応じて所要の見直しを行う」旨が規定されている。

この附則に定められた検討を行うため、関係省庁である金融庁、消費者庁の副大臣、大臣政務官及び法務省の大臣政務官から構成される「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」が昨年 11 月に設置された。同プロジェクトチームの下には 3 大臣政務官による「事務局会議」が設けられ、昨年 12 月以降 13 回にわたり同会議を開催し、幅広い関係者より精力的にヒアリングを実施してきた。

プロジェクトチームでは、事務局会議のヒアリング結果等を踏まえ、改正貸金業法の完全施行に関する論点（別紙 1 参照）を整理するとともに、改正貸金業法を円滑に実施するために講ずべき施策について検討を進めてきた。

その結果、プロジェクトチームとしては、①多重債務問題の解決を目的とした改正貸金業法については、法に定められた期限である本年 6 月 18 日までに完全施行することが総合的観点から適切であると判断するとともに、②改正貸金業法の円滑な施行を図るため、借り手等の実情を踏まえ、別紙 2 に掲げた 10 の柱からなる方策を重層的に推進していくことが必要であると認識している。

プロジェクトチームとしては、これらの施策を政府全体で早急に具体化していくように全力を尽くす考えである。

改正貸金業法の完全施行に関する論点

1. 改正貸金業法の経緯・状況

(1) 経緯

- 平成18年12月に改正貸金業法が成立し、段階的に施行
- 本年6月までに「上限金利の引下げ」、「総量規制の導入」を含む完全施行
- 平成19年4月に、多重債務者対策本部において、多重債務問題改善プログラムを策定、着実に実施

(2) 状況

- 借り手の状況
 - ・ 5件以上無担保無保証の借入れを行っている者の割合は減少
 - － 14.7% (19/3) → 5.8% (21/12)
 - ・ 1人あたりの借入残高も減少
 - － 116.9万円 (19/3) → 81.5万円 (21/12)
 - ・ 上限金利の引下げ前に、消費者金融の貸付金利は低下
 - － 23.0% (18/3) → 17.8% (21/9)
 - ・ 全都道府県、9割の市区町村で多重債務相談窓口が整備済み
 - ・ 一方で、完全施行により、借り手の5割程度が総量規制に抵触する可能性
- 貸金業者の現状
 - ・ 貸金業者は、業者数が近年大幅に減少
 - － 過払金返還負担の高止まり、貸付金利の引下げ、新規与信の厳格化が主たる要因
 - ・ 消費者ローン大手4社の損益等も厳しい状況

2. 日本における貸金業の位置付けについて

- (1) 個人に対し、無担保・無保証で迅速に小口の資金を貸付け
 - － 銀行等は、企業金融が中心。個人向けも、住宅ローンなど担保があるものが中心で、貸付審査にも一定の時間が必要。
- (2) 事業者向けについては、信用力が低い事業者に対しても、迅速に資金を貸付け
 - － 銀行等は、貸金業者と比較すると、①貸付審査に時間がかかる、②ある程度の信用力を有する企業を融資対象とする、③担保・保証を必要とする場合が多い、などが特徴。

※上記（１）、（２）のいずれも、これまで既存の金融機関においては対応が十分に行われていなかった分野。貸金業者は独自の与信ノウハウを構築して利用者に対応。

- (3) 改正貸金業法により、貸金業者を（ミドル・リスク、ミドル・リターン）の消費者金融市場の一つの重要な担い手と位置づけ

3. 日本における消費者金融の現状と将来像等

- (1) 我が国の金利の実勢は、「ふたこぶ」の状況

(注) 低金利帯（４％以下）では銀行等が主として貸付けを行う一方、貸付金利の低下など状況に改善は見られるものの、高金利帯（２０％程度）では貸金業者が主として貸付けを実施
- (2) 今回の改正により、上限金利の引下げ及び貸金業者に係る総量規制を実施
- (3) 貸金業者の適正化と銀行等の個人向け貸付けへの一層の取組みにより、「ひとこぶ」となる消費者金融市場の形成を期待

借り手の目線に立った 10 の方策

1. 総量規制^(注)に抵触している者の借入残高を段階的に減らしていくための借換えの推進

論点

- リボルビング契約（一定の限度額内で繰り返し借りることができる契約）を利用している顧客の中には、最低要返済額を約定どおり返済しつつ、毎月、新たに借入れを行うことにより、実質的に利払い程度の返済にとどまっていた者も存在。
- 総量規制の導入により、総量規制に抵触する者は新たな借入れが不可能となり、返済に支障をきたすおそれ。

方策

総量規制に抵触している借り手が、これまでのリボルビング契約に基づく借入れについて、返済期間が長く、月々の返済負担も少ない、一本の借入れに借り換えることによって、段階的に借入残高を減らすことが可能となる措置を講じる。このため、「段階的な返済のための借換えを総量規制の例外とする」旨の府令改正を行う。

(注)「総量規制」とは、過剰貸付けを防止するとの観点から、貸金業者からの借入残高が、利用者の年収の三分の一を超える場合、貸金業者からの新規の貸付けを行うことができない制度。

2. 個人事業者が提出する事業計画等の記載事項の簡素化

論点

- 個人事業者は、事業・収支・資金計画（3計画）の提出により返済能力が確認されれば、総量規制の「例外」として借入れを行うことが可能。

- 一方、借入れの際に求められる事業計画等の内容が必ずしも明確でなく、その作成が困難、あるいは負担が大きいとの意見。

方策

個人事業者が提出する事業計画等の内容に関し、実務を踏まえ、最低限記載すべき事項の簡素化・明確化を図り、事業計画等の作成が容易に行えるような方策を講ずる（日本貸金業協会の自主規制規則に明示すべく依頼）。また、計画作成の過程で、貸金業者が個人事業者の相談に適切に応ずるよう、要請する。

3. 個人事業者の安定的な「事業所得」を総量規制の「年収」として算入

論点

- 総量規制のベースとなる年収は、内閣府令で「給与等の定期的な収入」（①給与、②恩給、③年金、④不動産の賃貸収入）に限定されており、個人事業者の年収は計算上「ゼロ」となる懸念。
- このため、個人事業者は、事業計画等の提出により「事業者」として借り入れることができる一方で、「消費者」としての借入れを行うことは困難となるおそれ。

方策

個人事業者の事業所得（総収入金額から必要経費を控除した額）のうち、安定的な年収として認められるものに関し、総量規制の基準となる年収（「給与等の定期的な収入」）の定義に追加する旨の府令改正を行う。

4. 総量規制の「適用除外」と「例外」の分類の再検討

論点

- 住宅ローンのように、基本的に低金利で、返済が長期にわたり、かつ、債務額も多額である借入れ等は、「適用除外」として、総量規制の対象

外とされ、借入総額に算入されない。

【例：不動産購入のための貸付け、自動車購入時の自動車担保貸付け等】

- 他方、有価証券担保ローンのように、顧客に定型的に返済能力があると認められる借入れ等は、総量規制の「例外」として、それ自体は借入れ可能であるが、借入総額に算入されるため、その後の他の借入れに影響。

【例：有価証券担保ローン、不動産担保貸付け（居宅等を担保とする場合を除く）、売却予定不動産の売却代金により返済される貸付け等】

方策

総量規制の「適用除外」及び「例外」に分類される貸付けについて、再検討を行い、例外に分類される貸付けのうち、資産の裏づけがある貸付け（有価証券担保ローン、不動産担保貸付け（居宅等を担保とする場合を除く））や、将来的なキャッシュフローにより返済能力がある貸付け（不動産の売却代金により返済される貸付け）については、「適用除外」に変更する。

5. 貸金業者の事務手続きの円滑化を図るための措置の検討

論点

- 貸金業者には、借り手が総量規制に抵触していないかを確認するために、指定信用情報機関を用いて返済能力の定期的な調査を実施することや、借り手に対して年収証明書の提出を依頼すること等、改正貸金業法の目的を遂行するための様々な事務手続きを行うことが求められる。

方策

- ① リボルビング契約（一定の限度額内で繰り返し借りることができる契約）に関する指定信用情報機関を利用した返済能力の定期的な調査の結果、自社の極度額と他社の借入残高の合計額が100万円超となる場合には、貸金業者は、1ヶ月以内に、借り手から年収証明書の提出を受けることが必要とされる。今回、完全施行の際の経過措置として、年収証明書の「提出期間」を延長（提出依頼日から1ヶ月→2ヶ月）する。

- ② リボルビング契約に関する指定信用情報機関を利用した返済能力の定期的な調査義務は、延滞等のため新規貸付けを停止している場合であっても解除されない。しかしながら、やむを得ない事由により新規貸付けを停止している場合にまで、返済能力の定期的な調査を義務付ける必要性は必ずしも高くない。このため、今回、延滞等により新規貸付けを停止している場合には、返済能力の定期的な調査義務を解除する。

(注) 現行の制度においても、総量規制に抵触することにより新規貸付けを停止している場合には、返済能力の定期的な調査義務が免除されている。

- ③ リボルビング契約においては、貸付残高が 10 万円以上の場合には、指定信用情報機関を利用した返済能力の定期的な調査が必要とされる。しかしながら、実態を見ると、極度額を 10 万円に設定している場合が多く、貸付残高 10 万円の者にかかる調査のコストが大きい。一方で、仮に返済能力の定期的な調査が必要となる貸付残高の基準を 1 円引き上げたとしても、総量規制の趣旨を損なうものではないと考えられる。このため、今回、当該貸付残高の基準を「10 万円以上」から「10 万円超」に変更する。
- ④ 総量規制の実施に伴い借り手が提出する必要がある「年収証明書」について、給与の支払明細書を用いる場合には、2 ヶ月分以上の提出が必要とされる。地方税額が表示されている給与の支払明細書の場合には、1 ヶ月分でも年収計算が可能であることから、今回、このような支払明細書については、1 ヶ月分でも「年収証明書」と認定する。

6. 健全な消費者金融市場の形成

論点

- 現状、我が国の金利の実勢は「ふたこぶ」の状態。
- その背景には、銀行・信金等が消費者向け貸付けに必ずしも十分に組み込んでいない実情があると考えられる。
- 従って、中長期的に健全な消費者金融市場を形成する観点から、消費者向け貸付けについて、銀行・信金等による社会的責任も踏まえた積極的な参加が望まれる。

- 今後、こうした銀行・信金等の参加により健全な消費者金融市場が形成されていくことは、改正貸金業法の完全施行を円滑に実施していくことにも資すると考えられる。

方策

健全な消費者金融市場の形成に向けて、銀行・信金等による貸付けの場合にも、改正貸金業法における多重債務者の発生防止の趣旨や利用者保護等の観点を踏まえることが重要。このため、銀行・信金等が消費者向け貸付けを行う際の適切な審査や厳しい取立ての防止等について、所要の態勢整備を求め、監督指針を改正する。

(注) 現時点においては、無担保・無保証の消費者向け貸付けに係るノウハウの蓄積、態勢整備等が不十分であることから、既に相当数の銀行・信金等が、貸金業者等の保有する信用情報等も活用して、消費者向け貸付けを行っている状況。このため、当面、銀行・信金等は、こうした貸金業者等の保証機能も活用しつつ、消費者向け貸付けに取り組んでいくものと考えられ、改正を予定する監督指針は、こうした保証機能の活用も踏まえたものとする。

7. 多重債務者等の生活再建・事業再生のための多様なセーフティネットの

充実・強化

論点

- 返済・新規借入れが困難になった消費者・事業者に対して、多重債務のカウンセリングや経営相談を実施し、返済に問題がないと認められる場合には、生活資金・事業資金等の必要な資金を貸し付けるセーフティネットの充実・強化を図っていくことが必要。

方策

【消費者向けセーフティネットの充実・強化等】

- ① 「生活福祉資金貸付制度」の体制強化を検討する。
 - 低所得世帯向けのセーフティネット貸付けの一つである生活福祉

資金貸付制度については

(イ) 連帯保証人要件の緩和、貸付利子の引下げ

(ロ) 債務整理のための手続費用等にも貸付けを可能とする等の制度の見直しを、昨年10月に実施。

- 上記見直しの内容等についての周知・広報の実施を検討。
- 貸付対象者に対する丁寧な相談支援を行い、生活の建て直しを支援する観点から、社会福祉協議会に貸付担当の相談員を配置するなど資金需要に適切に対応できるよう体制の強化を検討。

② 貸付事業を行う地域生協の県域規制の緩和を検討する。

- 現行の地域生協に関する規制（県域規制）を見直し、多重債務者等に対する貸付事業を行う地域生協が、隣県の地方公共団体等の協力を得て貸付事業を行うことが可能となるよう制度改正を検討。

③ 多重債務者向けのセーフティネット貸付けを実施している労働金庫等の金融機関に対し、当該取組みの一層の推進を要請する。

④ 生活困窮者向けの貸付けに取り組むNPOバンクの活動を支援する観点から、以下の府令改正を行う。

- 一定の要件を満たすNPOバンクについては、代替的な体制整備を要件に、初回の登録に限り貸付業務経験者の確保義務を免除する取扱いを認める。
- NPOバンクが行う生活困窮者向けの貸付けのうち、一定の要件を満たすものについては、指定信用情報機関の信用情報の使用義務及び同機関への信用情報の提供義務を免除するとともに、総量規制の適用除外とする。

【中小企業・個人事業者向けセーフティネットの充実・強化等】

改正貸金業法の完全施行により、中小企業・個人事業者の借入れが困難

になるとの指摘もあることから、関係機関、関係団体に、以下の要請を行う。

① 中小企業、個人事業者向け経営相談の充実・強化を図るため、商工会、商工会議所等に対し、以下の点について要請する。

- 改正貸金業法の完全施行を踏まえ、経営安定特別相談室をはじめとして、全国各地の商工会、商工会議所等において、弁護士、会計士等の専門家とも連携しつつ、貸金業者の利用者を含めた中小企業・個人事業者の経営改善、資金繰り、必要に応じた債務整理等の経営相談を実施する。
- 上記の相談に当たっては、政策金融機関を含めた金融機関との連携を強化し、その融資の活用を図る。

② 政策金融機関を含めた金融機関における中小企業、個人事業者に対するきめ細かい対応を図るため、金融機関に対し、以下の点について要請する。

- 借り手の状況を丁寧に把握した上で、経営改善に向けた個別の相談にきめ細かく対応しつつ、事業の将来性又は再生可能性があり、借入れの返済見込みがある場合などには、適切な資金供給に努める。
- 経営相談等の実施にあたっては、必要に応じ、弁護士、商工会・商工会議所等の相談を活用する。

8. 多重債務者に対するカウンセリング・相談の更なる改善・強化

論点

- 多重債務者に対して、生活再建まで含めた適切なカウンセリング・相談体制の更なる改善・強化が必要。

方策

下記のような短期的及び中期的な方策を講じることを通じ、多重債務者に対するカウンセリング・相談体制の改善・強化を図る。

【短期的施策（4月～6月頃）】

- ① 消費者庁、金融庁、地方公共団体、日本司法支援センター（法テラス）、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本貸金業協会、消費者団体、被害者団体等が連携して、4月～6月の期間、多重債務相談の実施や改正貸金業法の周知を目的とした「キャンペーン」を実施する。
- ② 多重債務相談に関し、各地域において、財務局、地方公共団体、日本司法支援センター（法テラス）、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本貸金業協会、消費者団体、被害者団体等が定期的な情報交換や意見交換を行うなど、相互の連携をより密接に図ることを要請する。
- ③ 各財務局において、地方公共団体の相談員等を対象とした改正貸金業法の内容に係る説明会を開催。また、相談員等からの相談を専門的に受け付ける窓口を設置する。
- ④ 経験の浅い相談員でも活用することができる、実践的な「相談マニュアル」を作成する。
- ⑤ 財務局、地方公共団体等の多重債務相談窓口の相談員に向けた、改正貸金業法の内容に関する、わかりやすい説明資料、及び相談窓口で尋ねられることが多い事項についてのQ&A集を作成する。

【中期的施策】

- ① 多重債務に陥る危険性を自らチェックし、早期にカウンセリングへの誘導等を行い得る仕組みとして、自己の債務の状況等を非対面で、かつ、簡易に把握するための「自己診断システム」を開発し、金融庁等のウェブサイトで公開する。
- ② 相談員のレベルアップを図るため、消費者庁、金融庁が協働し、相談員に対して、多重債務者に対する心のケアも含めた必要な研修を体系的に行い得るような「研修プログラム」を作成し、定期的に研修を実施する。

論点

- 一部の弁護士・司法書士が行う債務整理に関し、①依頼者である多重債務者との面談等を行わないため、依頼者の意向にそぐわない形で

債務整理が進められる、②過払金が発生せず、債務の減額にとどまる場合、債務整理の依頼を受けない、③高額な報酬を求める、等の問題点が指摘されている。

方策

弁護士等が行う多重債務者の経済的再生支援の適正化のため、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会に対し、過払金返還請求に関する以下を内容とする取組みの強化の検討を依頼する。

- ① 弁護士・司法書士報酬についての顧客に対する事前説明の履行の徹底
- ② 広告内容の適正化
- ③ 弁護士・司法書士等の社会的責任に応じた自発的対応の促進 等

9. ヤミ金融対策の強化

論点

- 改正貸金業法の完全施行により正規業者から借りられない人たちが増加し、ヤミ金融被害が拡大するとの指摘がある。

方策

以下のような方策を関係者が連携を図りながら推進することにより、改正貸金業法の完全施行に併せ、ヤミ金融対策の一層の強化を図る。

- ① ヤミ金融に対する迅速な警告・取締りにつなげるため、各地方公共団体の多重債務者対策本部（又は同協議会）等の場も活用し、関係者（財務局・地方公共団体・弁護士会・司法書士会等の相談窓口）と都道府県警察との連携を進め、最近のヤミ金融の動向、手口など、ヤミ金融の情報の共有化を図る。
- ② 警察・金融庁等の関係機関が連携し、インターネットに掲載されたヤミ金融業者の違法な広告の削除を検討する（本年夏以降を目途に実施する方向で検討）。
- ③ ヤミ金融に係る対策として、以下の取組みを更に積極的に実施する。

- － 警察・金融庁（財務局）から金融機関に対する「口座凍結」の要請等
 - － 警察・金融庁（財務局）が違法な貸付け等に対して直接「電話警告」を実施
 - － 警察から不正利用防止法に基づき携帯電話を利用できないようにする「携帯電話契約者確認要求」を実施
 - － 警察官向けの「ヤミ金融事犯相談対応マニュアル」の更なる周知徹底
- ④ 改正貸金業法の完全施行の前後半年間を目処に、「ヤミ金融取締り強化期間」を設定する。
 - ⑤ 監督当局における、悪質登録業者に対する監督当局の処分の徹底、警察への積極的な情報提供を行う。
 - ⑥ 警察・消費者庁・金融庁等の関係機関が連携し、最近のヤミ金融の手口等について、消費者への適切な注意喚起を行う。
 - ⑦ 今後、金融庁が新規に作成する相談マニュアルに、最近のヤミ金融の手口、対処方法について記載する。

10. 改正貸金業法等の広報活動

論点

- 改正貸金業法については、その内容についての認知度が低いとの指摘も多く、同法の円滑な施行に向けて、その内容の周知・広報を図る必要がある。

方策

改正貸金業法の認知度の向上を図るため、以下のような広報活動を実施する。

- ① 利用者にわかりやすい「ポスター」、「リーフレット」を作成し、以下に設置する。

金融機関・貸金業の店舗・ATM コーナー、ハローワーク、スーパー・コンビニ、理髪店・美容店、郵便局、駅、競輪場・競馬場等、パチンコ店等

- ② 「新聞」に広告を掲載する。
- ③ 地方公共団体が作成している「広報誌」に広告を掲載する。
- ④ 「政府広報」を活用する。
- ⑤ 「金融庁ホームページ」を改善するとともに、「インターネット」を利用した広報を実施する。
- ⑥ 上記の広報活動に協力した企業・団体・自治体の一覧リストを公表する。
- ⑦ マスコミ、有識者等に働きかけ、テレビ、新聞、雑誌等で幅広く広報活動を実施する。
- ⑧ 消費者庁、金融庁、地方公共団体、日本司法支援センター（法テラス）、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本貸金業協会、消費者団体、被害者団体等が連携して、4月～6月の期間、多重債務相談の実施や改正貸金業法の周知を目的とした「キャンペーン」を実施する。
（再掲）